



MUNICIPIO

Preavviso del Municipio alla mozione no. 4353 del 9 settembre 2025, degli On.li Antonini Céline (PLR-PVL), Aeschlimann Jean-Jacques (PLR-PVL), Barchi Carola (PLR-PVL), Benicchio Valentino (PLR-PVL), Beretta-Piccoli Sara (PLR-PVL), Bertogliati Rubens (PLR-PVL), Ferrara Natalia (PLR-PVL), Méar Laura (PLR-PVL), Olgiati Lara (PLR-PVL), Pult Nicola (PLR-PVL), Reuille Sébastien (PLR-PVL), Schnellmann Petra (PLR-PVL), Togni Andrea (PLR-PVL) e Toscanelli Paolo (PLR-PVL), dal titolo "Un piano di attuazione per lo sviluppo territoriale"

Lodevole
Commissione delle Petizioni
della Città di Lugano

Lugano, 29 gennaio 2026

Onorevoli Signore e Signori,

conformemente all'art. 67 cpv. 2 LOC formuliamo il nostro preavviso scritto alla mozione no. 4353 del 9 settembre 2025, dal titolo "Un piano di attuazione per lo sviluppo territoriale".

Si è già ricordato che il PDCom è definito dalla Scheda R6 del Piano direttore cantonale e trova la sua base legale nell'art. 18 cpv. 2 della Legge sullo sviluppo territoriale. Più nel dettaglio, un "Piano di attuazione dello sviluppo territoriale" può essere considerato uno strumento di pianificazione del territorio in quanto prevede - come ipotizzato dalla mozione - degli obiettivi territoriali e delle misure di attuazione, delineando anche scenari temporali e priorità.

Si ritiene pertanto opportuno approfondire la base legale di riferimento, che parte dalla Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT). Essa stabilisce sostanzialmente tre livelli di pianificazione: le Concezioni e Piani settoriali a livello federale, i Piani direttori cantonali e i Piani di utilizzazione a livello comunale.

Questa base è stata approfondita con la Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) per disciplinare gli strumenti della pianificazione territoriale a livello cantonale:

- Piano direttore cantonale (art. 8 e segg.);
- Piano regolatore (art. 18 e segg.);
- Piano d'utilizzazione cantonale (art. 44 e segg.);
- Piano particolareggiato (art. 51 e segg.);
- Piano di quartiere (art. 54 e seg.);
- Piano particolareggiato cantonale con autorizzazione a costruire (art. 55a e seg.).

La pianificazione direttrice comunale esula pertanto dagli strumenti di pianificazione definiti dalla Lst e rientra piuttosto negli studi e indirizzi territoriali indicativi che trovano menzione nella Legge quali basi di elaborazione dei Piani regolatori (art. 18 Lst).

Come già indicato nel preavviso di ricevibilità, il PDCom è uno strumento (piano strategico) definito dalla Scheda R6 del Piano direttore cantonale, al pari di masterplan o "altri studi di base simili".

Questi strumenti trovano base legale nell'art. 18 cpv. 2 Lst e "prospettano visioni e indirizzi della pianificazione futura". Questi studi, secondo quanto stabilito dall'art. 25 del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst), sono assoggettati ad esclusiva approvazione del Municipio e non rientrano tra gli strumenti vincolanti per i proprietari dei fondi.

D'altronde la "base legale" delle pianificazioni direttrici comunali non era neppure prevista nel messaggio del Consiglio di Stato per l'adozione della Lst, bensì è frutto di un emendamento della Commissione che ha esaminato il messaggio.

Si legge, a pag. 18 del Rapporto al Messaggio no. 6309 della Commissione speciale per la pianificazione del territorio sul messaggio del 9 dicembre 2009 concernente il Disegno di Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) del 1° marzo 2011, che il masterplan è *“uno studio di base e non uno strumento di pianificazione [...] e non esplica vincoli né è soggetto alla procedura partecipativa e di adozione della LPT o della Lst. Si tratta nondimeno di un documento importante, in base al quale, se i suoi contenuti sono condivisi dai principali attori istituzionali coinvolti, potrà prendere le mosse l’elaborazione di una successiva pianificazione coordinata”*.

L'art. 25 RLst concretizza poi la legge e ha il seguente tenore:

- ¹ I Municipi possono promuovere l'elaborazione di uno studio di base che stabilisce le grandi opzioni di organizzazione territoriale del comparto interessato.
- ² Lo studio di base non soggiace alla procedura di informazione e partecipazione.
- ³ L'elaborazione di studi di base che si riferiscono ad un comprensorio sovra comunale è affidata di regola ad organi di conduzione istituiti dai Comuni mediante contratto di diritto pubblico.
- ⁴ I Municipi approvano lo studio di base.

Da ciò si evince in modo molto chiaro che gli studi di base, categoria della quale il PDCom fa parte, sono soggetti ad approvazione esclusiva del Municipio, il quale ha deciso di sottoporlo per informazione e discussione al Consiglio Comunale.

Un ipotetico strumento di attuazione e monitoraggio degli indirizzi proposti dal PDCom, come prospettato dalla mozione, risulterebbe pertanto anch'esso di esclusiva competenza del Municipio, il quale potrebbe sottoporlo al Legislativo per informazione e consultazione, al pari di quanto avviene con il Piano finanziario.

Come illustrato nel MMN. 12071 concernente la presentazione del Piano direttore comunale al Legislativo per informazione e discussione, lo stesso "rappresenta uno strumento di indirizzo di declinazione territoriale di una visione politica, espressa nelle Linee di sviluppo elaborate dal Municipio", i cui "contenuti andranno verificati e aggiornati costantemente in funzione delle Linee di sviluppo e del Piano finanziario". Di conseguenza, anche un ipotetico "piano di attuazione dello sviluppo territoriale" potrebbe subire modifiche e aggiornamenti, non solo per quanto concerne l'avanzamento, ma anche per priorità e contenuti.

A livello di strumenti strategici, è importante richiamare il fatto che solo le Linee di sviluppo ed il Piano finanziario sono un'emanazione diretta degli indirizzi del Municipio.

Il PDCom è, per contro, uno strumento di supporto all'azione municipale e propone visioni e indirizzi che andranno man mano confrontati e declinati in base alle indicazioni dei primi due strumenti. Proporre ora una base legale per l'elaborazione di un Piano di attuazione dello sviluppo territoriale significa pertanto richiamare non solo il PDCom, ma al contempo gli obiettivi delle Linee di sviluppo e il quadro finanziario di riferimento (priorità). In tal senso sarà necessario chiarire a livello di Regolamento edilizio anche il ruolo di Linee di Sviluppo e PDCom.

Nel merito dello strumento, il Municipio non vede per contro controindicazioni o criticità particolari, trattandosi di fatto di una sintesi indicativa di quanto proposto dal PDCom e declinata in base alle Linee di sviluppo ed al Piano finanziario. Tale strumento è già stato ipotizzato e abbozzato in fase di elaborazione del PDCom e potrà certamente venir rilanciato. Un ipotetico strumento indicativo di questo tipo permetterebbe di definire sommariamente le priorità e monitorare l'avanzamento degli approfondimenti o l'inclusione nelle revisioni di Piano regolatore. Non tutti gli indirizzi e proposte del PDCom richiamano aspetti prettamente di Piano regolatore, ma propongono progetti territoriali di sviluppo socio-economico e paesaggistico, come, ad esempio, il Parco del Ceresio. L'ipotetico strumento non si dovrebbe pertanto limitare a tenere traccia dell'implementazione degli indirizzi nelle revisioni di Piano regolatore.

Lo strumento ipotizzato richiama in buona parte quanto previsto dall'art. 23 della Lst, il Programma d'urbanizzazione. Questo strumento è pensato per concretizzare la base legale federale che pone il principio di urbanizzazione delle zone edificabili entro 15 anni dalla loro adozione. Benché il principio risponda ad altre esigenze (diritto dei proprietari di realizzare o anticipare opere di urbanizzazione non realizzate dall'ente pubblico), la concretizzazione prevede di fissare delle scadenze entro le quali si intende urbanizzare ogni singolo comparto. La realizzazione del Programma d'urbanizzazione presuppone di disporre di una stima dell'onere finanziario derivante da tutte le necessità di urbanizzazione previste dal Piano regolatore e, per determinarne le scadenze (priorità), il coordinamento con un piano degli investimenti dell'ente pubblico elaborato secondo il principio di equilibrio finanziario.

Il concetto di Programma d'urbanizzazione risponderebbe almeno parzialmente a quanto ipotizzato dalla mozione, proponendo delle priorità e stime dei costi di realizzazione delle opere. Per questo motivo, una volta realizzato il Programma d'urbanizzazione nell'ambito delle revisioni dei Piani regolatori, sarà importante evitare doppioni che rischiano di divergere nei contenuti e avere velocità di aggiornamento diverse. Le misure proposte dal PDCom riprese nei Piani regolatori andrebbero pertanto poi considerate "concluse" in quanto integrate nel Programma d'urbanizzazione.

Richiamando anche quanto deciso dal Consiglio Comunale con l'approvazione del credito di avvio delle revisioni, a mente del Municipio, uno strumento di monitoraggio, se sviluppato, potrà accompagnare una volta per Legislatura il report annuale richiesto per l'uso del credito, presentandolo per la prima volta con il primo report di fine 2026.

Vista la dinamicità voluta dal Municipio sul PDCom, si ritiene importante limitare, se del caso, a definizioni minime del Regolamento comunale, demandando poi contenuti, forma e ricorrenza dell'aggiornamento ad una specifica Direttiva municipale o Ordinanza.

Il Municipio ritiene pertanto di aderire parzialmente a quanto proposto dalla Mozione, in particolare ribadendo la necessità di chiarire le competenze del Consiglio Comunale in coerenza con le basi legali di diritto superiore. L'ipotetico strumento dovrà difatti rimanere di competenza Municipale, essere indicativo e aggiornabile nel tempo in base al mutamento delle circostanze e subordinatamente agli indirizzi e priorità dati dalle Linee di sviluppo e dal Piano finanziario.

Con ogni ossequio.

Per il Municipio

Il Sindaco
Michele Foletti



Segretario comunale
Robert Bregy

Ris. Mun. 29.01.2026